

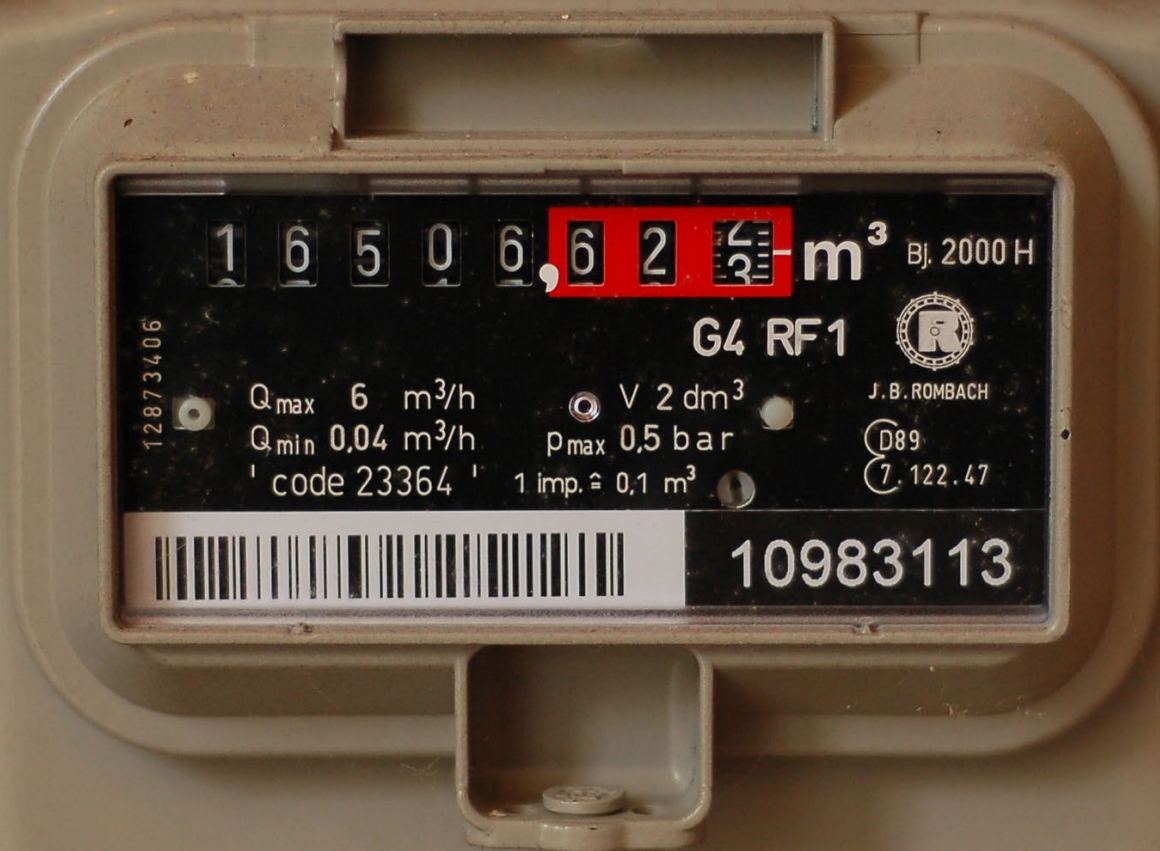
Amsterdams klimaatbeleid

Effectiviteit van het subsidiëren van labelstappen

november 2014

Rekenkamer Amsterdam

R a



BESTUURLIJK RAPPORT

Amsterdams klimaatbeleid

Effectiviteit van het subsidiëren van labelstappen

november 2014

COLOFON

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: drs. Jurriaan Kooij (projectleider)
drs. Marieke Hoffman

Dit is het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) over het onderzoek naar de effectiviteit van het subsidiëren van labelstappen in het kader van het klimaatbeleid van de gemeente Amsterdam. Het onderzoek wordt gerapporteerd in twee delen: het bestuurlijk rapport (deel 1) en het onderzoeksrapport met bijlagen (deel 2). Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de resultaten. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

Samenvatting

Amsterdam subsidieert labelstappen in woningen met doel energiebesparing en CO₂-reductie

De gemeente Amsterdam stimuleert in het kader van het klimaatbeleid de Amsterdamse woningcorporaties om in hun woningbezit energiebesparende maatregelen te treffen. Dit moet leiden tot een vermindering in het energieverbruik en de CO₂-uitstoot. De gemeente doet dit door subsidie te geven als een woning, op basis van het energielabel, zichtbaar energiezuiniger is gemaakt. De subsidie bedraagt per woning minimaal € 4.100 voor twee labelstappen en kan oplopen tot € 12.300 als een woning van energielabel G naar energielabel A wordt gebracht. In totaal heeft de gemeente hiervoor tot eind 2013 zo'n € 33,5 miljoen subsidie verstrekt.

Door een succesvolle uitvoering zijn meer dan 16.000 labelstappen gerealiseerd

De uitvoering van de labelstappensubsidie verloopt succesvol. Het beoogde aantal van 16.500 labelstappen voor de periode 2011 – 2014 is eind 2013 al bijna geheel gerealiseerd. Voor het energiezuiniger maken van woningen is voldoende draagvlak aanwezig bij bewoners. Ook vinden de woningcorporaties en de gemeente dat de regeling eenvoudig uitvoerbaar is. De controles van de gemeente waren echter te eenvoudig van opzet. Zo bleek een klein aantal onterechte declaraties van labelstappen onopgemerkt te zijn gebleven.

Effect van labelstappen op energieverbruik en CO₂-uitstoot valt sterk tegen

Het energiezuiniger maken van woningen heeft echter een veel kleiner effect op het energieverbruik dan gedacht. In woningen die energiezuiniger zijn gemaakt, neemt het energieverbruik veel minder af dan verwacht. Een daling in het energieverbruik is pas zichtbaar bij woningen met een energielabel C of beter. Het effect van het subsidiëren van labelstappen valt daarom ook tegen: in plaats van de verwachte 5,1 kiloton CO₂ is waarschijnlijk een vermindering van 1,65 kiloton CO₂ gerealiseerd.

Kostbare regeling: gemiddeld € 1.000 subsidie per vermeden ton CO₂ uitstoot per jaar

Het is ook een zeer kostbare regeling: per vermeden ton CO₂ per jaar kost het de gemeente gemiddeld € 1.000 subsidie (bij een veronderstelde levensduur van 20 jaar). In het geval dat woningen voor renovatie een F of G label hadden, ligt deze kostprijs nog veel hoger. Bijna de helft van de door de gemeente gesubsidieerde labelstappen valt in deze zeer kostbare categorie.

Bewonersgedrag speelt belangrijke rol bij verklaring tegenvallend effect op energieverbruik

De oorzaak van het geringe effect op het energieverbruik en CO₂-uitstoot is dat de relatie tussen energielabels en het werkelijke energieverbruik veel zwakker is dan in het gemeentelijk beleid wordt aangenomen. Voor een belangrijk deel ligt dit aan het gedrag van bewoners. Bewoners van energiezuinigere woningen blijken meer kamers te verwarmen en lijken de temperatuur daarbij hoger in te stellen.

Energielabels niet altijd een goede indicatie voor werkelijke mate van energiezuinigheid

Het valt echter niet uit te sluiten dat een deel van het tegenvallend effect wordt veroorzaakt doordat energielabels soms geen goede indicatie zijn voor de werkelijke mate van energiezuinigheid. Zo overschatten energielabels waarschijnlijk stelselmatig het werkelijke energieverbruik in oudere woningen of woningen met oudere verwarmingsinstallaties. Ook kloppen de energielabels niet altijd. Woningen blijken soms een verkeerd label te hebben gekregen. Hierdoor wordt de werkelijke mate van energiezuinigheid van een woning verkeerd weergegeven.

Energierkening wordt lager, maar bewoners ervaren geen toename in betaalbaarheid

De energierekening lijkt te dalen naar mate de woning energiezuiniger is. Dit is vooral zichtbaar bij woningen met een energielabel C of beter. Dit positieve effect vertaalt zich echter niet naar een toename in de ervaren betaalbaarheid van de energierekening. Bewoners van energiezuiniger woningen vinden het niet eenvoudiger om de energierekening te betalen dan bewoners van meer onzuinige woningen.

Wooncomfort neemt toe als de woning energiezuiniger wordt

Bewoners geven duidelijk aan dat het wooncomfort toeneemt naar mate de woning energiezuiniger is. Er is dan minder vaak sprake van een te koude, tochtige of te vochtige woning. Daarentegen vinden ze wel vaker dat de lucht in de woning te droog is of dat het te warm is.

Conclusies en aanbevelingen

Hoewel de uitvoering van de labelstappensubsidie een succes is gelet op het aantal gerealiseerde labelstappen, valt het effect op het energieverbruik en CO₂-uitstoot erg tegen. De rekenkamer doet naar aanleiding hiervan zes aanbevelingen.

1. Heroverweeg de voortzetting van de labelstappensubsidie
2. Spits de labelstappensubsidie toe op de meest effectieve labelstappen
3. Versterk de controles op de gedeclareerde labelstappen
4. Bepaal de financiële omvang van onterecht gedeclareerde labelstappen en verreken dit met de woningcorporaties
5. Ga na in hoeverre bij andere maatregelen en afspraken het effect op het energieverbruik en CO₂-uitstoot wordt overschat
6. Bewaak de doelstellingen bij subsidies en neem de keuzes en formuleringen serieus

Bestuurlijke reactie en nawoord

Het college geeft in zijn reactie aan alle aanbevelingen van de rekenkamer over te nemen. Ook uit de reactie van de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties komt een positieve houding naar voren ten aanzien van de aanbevelingen. Het college plaatst echter wel een aantal kanttekeningen bij dit rapport. Deze kanttekeningen zijn aanleiding voor de rekenkamer om het belang van transparantie over indicatoren en doelstellingen bij subsidies extra te benadrukken.

Leeswijzer

Voor u ligt het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) van het onderzoek naar de effectiviteit van het subsidiëren van labelstappen in het kader van het klimaatbeleid van de gemeente Amsterdam.

De centrale vraag in dit onderzoek is:

Leidt de Amsterdamse bijzondere subsidieverordening verbetering energie-index 2011 tot een daadwerkelijke vermindering in het energieverbruik en CO₂-uitstoot en andere relevante neveneffecten?

Het volledige rapport van de rekenkamer bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport met bijlagen. In het bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en haar conclusies en aanbevelingen weer. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

In het bestuurlijk rapport wordt eerst de aanleiding voor dit onderzoek beschreven. Daarna volgt in hoofdstuk 2 een beschrijving van de belangrijkste bevindingen en wordt antwoord gegeven op de drie deelvragen van het onderzoek. Hoofdstuk 3 bevat de hoofdconclusie van het onderzoek en de analyse van de belangrijkste knelpunten met aanbevelingen. Tot slot volgen in hoofdstuk 4 de reacties van het college en de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties en het nawoord van de rekenkamer daarop.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Leeswijzer	5
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Onderzoeksvragen	10
1.3 Verantwoording onderzoeksplan	10
2 Bevindingen	13
2.1 Beleidskader labelstappensubsidie	13
2.2 Uitvoering labelstappensubsidie en gerealiseerde labelstappen	16
2.3 Effect op energieverbruik en CO ₂ -uitstoot en gerealiseerde neveneffecten	18
3 Analyse en aanbevelingen	23
3.1 Hoofdconclusie	23
3.2 Analyse en aanbevelingen	24
4 Bestuurlijke reacties en nawoord	29
4.1 Bestuurlijke reactie college	29
4.2 Bestuurlijke reactie Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties	32
4.3 Nawoord rekenkamer	37

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Amsterdam kent al jarenlang het beleid om de CO₂-uitstoot in de stad terug te brengen. Ten opzichte van 1990 moet in 2025 de CO₂-uitstoot met 40% zijn afgenomen. In 2040 moet de vermindering zelfs 75% zijn. Om deze doelen te bereiken heeft de gemeente een energiestrategie geformuleerd. Belangrijk onderdeel van deze strategie is energiebesparing in de woningvoorraad.

Om deze reden heeft de gemeente Amsterdam afspraken gemaakt met de Amsterdamse woningcorporaties om bij de bestaande corporatiewoningen labelstappen te zetten. Hierdoor moeten deze woningen energiezuiniger worden. Of een woning energiezuiniger is geworden, wordt afgemeten aan het aantal labelstappen dat is gemaakt. Eén labelstap houdt een verbetering in van het geldende energielabel voor een woning met één labelklasse. Als een woning, bijvoorbeeld, in één keer met drie labelklassen wordt verbeterd, dan telt dit als drie labelstappen. In onderstaand kader zijn de mogelijke energielabels voor woningen weergegeven.

Kader 1.1 - Energielabels voor woningen

In Nederland kunnen woningen een energielabel krijgen. Het beste (meest zuinige) energielabel is een A++ label, het slechtste (meest onzuinige) label is een G label. Welk label een woning krijgt is afhankelijk van de berekende *energieprestatiecoëfficiënt*. In onderstaande figuur is de relatie tussen deze coëfficiënt het energielabel weergegeven.

Energielabel	Energieprestatiecoëfficiënt
A++/A+/A	< 0,5 / 0,5 - 0,7 / 0,7 - 1,05
B	1,06 - 1,30
C	1,31 - 1,60
D	1,61 - 2,00
E	2,01 - 2,40
F	2,41 - 2,90
G	> 2,91

In *Bouwen aan de Stad II* is afgesproken dat de woningcorporaties tussen de 48.000 en 72.000 labelstappen realiseren in de periode 2011 – 2014. Via de *Bijzondere subsidieverordening verbetering energie-index 2011* (hierna: ‘labelstappensubsidie’) verstrekt de gemeente subsidie aan de woningcorporaties speciaal voor het realiseren van labelstappen door het renoveren van bestaande woningen. In de periode 2011-2014 is voor deze subsidie € 33,1 miljoen gereserveerd wat ongeveer 16.500 labelstappen moet opleveren. Het realiseren van 16.500 labelstappen zou overeen moeten komen met een vermindering in CO₂-uitstoot van 5,1 kiloton CO₂ per jaar.

1.2 Onderzoeksvragen

De rekenkamer wil met dit onderzoek meer licht werpen op de effectiviteit en de behaalde resultaten met het subsidiëren van het energiezuiniger maken van woningen van Amsterdamse woningcorporaties (de *bijzondere verordening verbetering energie-index 2011*, hierna ‘labelstappensubsidie’). Daarbij richt dit onderzoek zich niet alleen op het effect van deze maatregel op het energieverbruik en de CO₂-uitstoot, maar willen we ook eventuele neveneffecten in beeld brengen. Dit leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

Leidt de Amsterdamse bijzondere verordening verbetering energie-index 2011 tot een daadwerkelijke vermindering in het energieverbruik en CO₂-uitstoot en andere relevante neveneffecten?

Uit de centrale vraagstelling zijn de volgende deelvragen afgeleid:

1. Wat zijn de doelen en beoogde neveneffecten van de labelstappensubsidie en hoe verhoudt deze subsidie zich tot vergelijkbare landelijke regelingen?
2. Heeft de gemeente Amsterdam de labelstappensubsidie volgens plan uitgevoerd?
3. Hebben de Amsterdamse woningcorporaties de afgesproken prestaties voor de labelstappensubsidie geleverd?
4. Leidt de labelstappensubsidie tot een daadwerkelijke en doelmatige vermindering in het energieverbruik en CO₂-uitstoot?
5. In hoeverre hangt het tegenvallend effect van labelstappen op de CO₂-uitstoot samen met de betrouwbaarheid van de afgegeven energielabels of met wijzigingen in bewonersgedrag?
6. Leidt de labelstappensubsidie tot andere relevante neveneffecten?

1.3 Verantwoording onderzoeksaanpak

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag is documentenonderzoek uitgevoerd en zijn interviews gehouden met betrokken ambtenaren van de dienst Wonen, Zorg en Samenleven (WZS) en de dienst Ruimtelijke Ordening (DRO). Ook is gesproken met vertegenwoordigers van huurders in Amsterdam en het Amsterdams Steunpunt Wonen. Aanvankelijk weigerden de Amsterdamse woningcorporaties medewerking aan dit onderzoek (hun brief met motivatie is als bijlage in het onderzoeksrapport opgenomen). Aan het eind van het onderzoek waren de woningcorporaties wél bereid te reageren op bevindingen ten aanzien van de gedeclareerde

labelstappen en om in een expertmeeting hun ervaringen met de subsidieregeling toe te lichten en te illustreren aan de hand van een aantal casussen.¹ Daarnaast hebben het Onderzoeksinstituut Technische Bestuurskunde (OTB) van de Technische Universiteit Delft en het Bureau Onderzoek en Statistiek van de gemeente Amsterdam (O+S) onderzoek voor de rekenkamer verricht. De werkzaamheden voor dit onderzoek begonnen in april 2014 en zijn geëindigd in september 2014.

¹ Woningcorporatie De Key wilde wel reageren op de bevindingen, maar handhaafde de bezwaren tegen dit onderzoek van de rekenkamer en nam om deze reden niet deel aan de expertmeeting.

2 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek samengevat. In de eerste paragraaf bespreken we het beleidskader van de labelstappensubsidie: de manier waarop de regeling moet worden uitgevoerd en welke prestaties en (neven)effecten dit moet opleveren. In de daaropvolgende paragrafen gaan we in achtereenvolgens in op de bevindingen ten aanzien van de uitvoering en ten aanzien van de gerealiseerde (neven)effecten.

2.1 Beleidskader labelstappensubsidie

Samenvatting: *Wat is het beleidskader voor de labelstappensubsidie en hoe hangt dit samen met landelijke regelingen?*

De gemeente Amsterdam wil 16.500 labelstappen bij bestaande corporatiewoningen subsidiëren. Hiervoor is een budget van € 33,1 miljoen beschikbaar gesteld. Aan de uitvoering van de labelstappensubsidie zijn twee randvoorwaarden verbonden. De regeling moet eenvoudig zijn uit te voeren voor zowel gemeente als woningcorporaties en er moet voldoende draagvlak zijn bij bewoners voor het energiezuiniger maken van woningen. Met de labelstappensubsidie wil de gemeente de bestaande woningvoorraad energiezuiniger maken. Dit moet een vermindering van de CO₂-uitstoot opleveren van naar verwachting 5,1 kiloton en komt overeen met een kosten-effectiviteit van € 320 per vermeden ton CO₂. Daarnaast verwacht de gemeente dat de regeling een positief effect heeft op de betaalbaarheid van de energierekening en het wooncomfort. Er zijn inmiddels ook landelijke regelingen waarop de woningcorporaties aanspraak kunnen maken bij het energiezuiniger maken van bestaande woningen. Van de Amsterdamse labelstappensubsidie lijkt echter een sterkere (financiële) prikkel uit te gaan.

Activiteit: € 33,1 miljoen voor de subsidiëring van 16.500 labelstappen

De gemeente Amsterdam heeft met de Amsterdamse woningcorporaties afgesproken dat in de bestaande woningvoorraad labelstappen moeten worden gemaakt. In de periode 2011 - 2014 moeten er tussen de 48.000 en 72.000 labelstappen worden gerealiseerd. Met de inzet van de labelstappensubsidie draagt de gemeente Amsterdam financieel bij aan de realisatie van 16.500 labelstappen bij renovaties van bestaande corporatiewoningen. Hiervoor is € 33,1 miljoen aan subsidie beschikbaar.² Dit bedrag kan over een periode van 10 jaar oplopen tot € 87,5 miljoen.³

² Inmiddels is het beschikbare budget door rentetoevoegingen en het toekennen van aanvullend budget begin 2014 opgelopen tot € 45 miljoen.

³ Exclusief rente- en prijsspeleffecten waardoor dit bedrag verder kan oplopen.

Randvoorwaarden: eenvoud van uitvoering en draagvlak onder bewoners

Aan de uitvoering van de labelstappensubsidie zijn ook twee randvoorwaarden verbonden. Ten eerste moest de regeling eenvoudig zijn uit te voeren om de administratieve lastendruk voor zowel de gemeente als de woningcorporaties te beperken. Daarnaast werd onderkend dat draagvlak onder bewoners van belang is om succesvol woningen energiezuiniger te maken. In het bijzonder gaat het daarbij om het betrekken van bewoners bij het maken van de plannen om een woning te renoveren en het effect van een renovatie op de woonlasten van de bewoner.

Effect: energiebesparing en vermindering CO₂-uitstoot met 5,1 kiloton

Met de labelstappensubsidie wil de gemeente Amsterdam woningcorporaties stimuleren hun bestaande woningvoorraad meer energiezuinig te maken. Het belangrijkste maatschappelijke effect dat de gemeente hiermee nastreeft is dat het energieverbruik in deze woningen daalt en de bijbehorende CO₂-uitstoot afneemt (zie bijvoorbeeld de passage uit *Bouwen aan de Stad II* in kader 2.1). Als met de labelstappensubsidie de beoogde 16.500 labelstappen worden gezet, dan correspondeert dit, op basis van gemeentelijke berekeningen, met een CO₂-reductie van ongeveer 5,1 kiloton.

Kader 2.1 - Doelstelling labelstappensubsidie in Bouwen aan de Stad II

In artikel 76 van *Bouwen aan de Stad II* wordt de labelstappensubsidie als volgt geïntroduceerd: 'In het licht van de afspraak over de vrij bestembare ruimte in het vastgoeddeel SFV komen gelden beschikbaar die worden ingezet ter stimulering van extra investeringen door corporaties in energiebesparing in het bezit van de corporaties in de gemeente Amsterdam. Dit wordt vorm gegeven middels een subsidie per labelstap per woning.'

Kosteneffectiviteit: € 320 per vermeden ton CO₂ per jaar

Per labelstap verstrekt de gemeente Amsterdam een subsidie van € 2.050. Hoewel de hoogte van deze subsidie een onderhandelingsresultaat is geweest en het bereiken van een bepaald niveau van kosteneffectiviteit volgens WZS daarbij geen rol speelde, kan hieruit wel een mate van kosteneffectiviteit worden afgeleid. Uitgaande van, onder meer, een gemiddelde levensduur van 20 jaar voor de getroffen energiebesparende maatregelen, is de gemeente bereid € 320 aan kosten te dragen per vermeden ton CO₂ per jaar.

Meningsverschil over doel en kosteneffectiviteit labelstappensubsidie⁴

Deze lezing van het beoogde maatschappelijk effect en de kosteneffectiviteit wordt niet onderschreven door WZS, DRO en de Amsterdamse woningcorporaties. Zij zijn het niet eens met de nadruk die hierbij wordt gelegd op het belang van energiebesparing en CO₂-reductie. De Amsterdamse woningcorporaties benadrukken dat voor hen de realisatie van labelstappen op zich het doel is. WZS en DRO wijzen er op dat andere mogelijke effecten, zoals wooncomfort of de betaalbaarheid van de energierekening, minstens zo belangrijk zijn als het beoogde effect

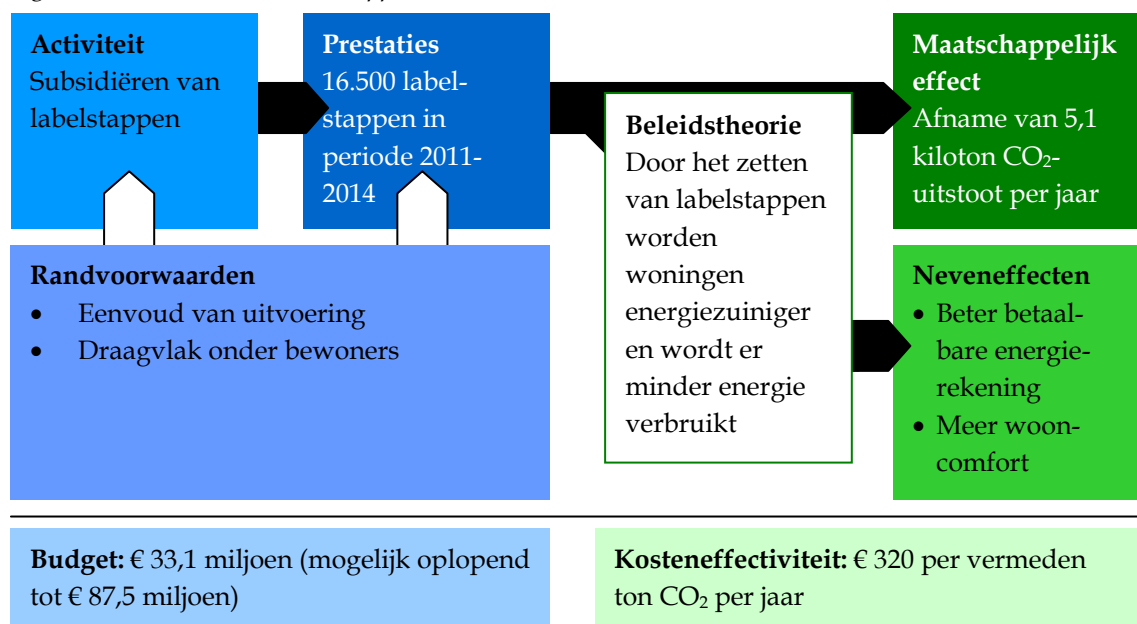
⁴ Een meer uitgebreide uiteenzetting van dit meningsverschil is opgenomen in het onderzoeksrapport.

energiebesparing. WZS geeft daarnaast aan het primair ging om het op een verantwoorde wijze teruggeven van een deel van de erfpachtopbrengsten uit de verkoop van sociale huurwoningen. De rekenkamer kan deze zienswijzen niet rijmen met de inhoud van de diverse (bestuurlijke) documenten, rapportages en andere gemeentelijke uitingen waarin telkens een duidelijke relatie met energiebesparing wordt gelegd. Andere doelen (zoals wooncomfort) komen veel minder (of zelfs niet of nauwelijks) aan bod. Desgevraagd hebben de diensten hun standpunt ook niet nader kunnen onderbouwen.

Neveneffecten: beter betaalbare energierekening en meer wooncomfort

Afgezien van energiebesparing en CO₂-reductie wil de gemeente Amsterdam met het energiezuiniger maken van woningen ervoor zorgen dat de energierekening voor de lagere inkomens niet te hoog oploopt. Daarnaast is er ook een beoogd neveneffect van de labelstappensubsidie: een hoger wooncomfort. Het aanbrengen van energiebesparende maatregelen leidt niet alleen tot een lager energieverbruik, zo is de verwachting, maar ook tot comfortabeler wonen.

Figuur 2.1 - Beleidskader labelstappensubsidie



Samenhang met andere (landelijke) regelingen

De gemeente Amsterdam is niet de enige overheidsinstantie die zich inzet op het energiezuiniger maken van bestaande woningen (en in het bijzonder corporatiewoningen). Hierdoor is er inmiddels sprake van overlap tussen de Amsterdamse labelstappensubsidie en landelijke instrumenten die voortkomen uit het woningwaarderingstelsel, het energieakkoord en het woonakkoord. De prikkel die van de Amsterdamse labelstappensubsidie uitgaat lijkt voor Amsterdamse woningcorporaties echter aanzienlijk groter te zijn dan van deze landelijke instrumenten.

2.2 Uitvoering labelstappensubsidie en gerealiseerde labelstappen

Samenvatting: *Is de uitvoering van de labelstappensubsidie volgens plan verlopen?*

De uitvoering van de labelstappensubsidie ligt op schema. Tussen 1 juli 2011 en 31 december 2013 zijn er 16.017 labelstappen gesubsidieerd. In totaal is hiervoor € 33,5 miljoen aan subsidie verstrekt. Ten aanzien van de randvoorwaarden is het beeld ook positief. Er lijkt voldoende draagvlak bij bewoners te zijn. Wel worden er kritische opmerkingen geplaatst bij het effect van renovaties op de woonlasten en de mogelijkheid om als bewoner zelf voorstellen te doen. De labelstappensubsidie is ook eenvoudig in de uitvoering en sluit goed aan op de behoeften van de woningcorporaties. De door WZS verrichtte controlewerkzaamheden bieden echter te weinig zekerheid dat de 16.017 gesubsidieerde labelstappen ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Uit nader onderzoek bleek dit wel het geval te zijn: het grootste deel van de labelstappen lijkt terecht te zijn gesubsidieerd. Daarentegen werd ook duidelijk dat afgegeven energielabels niet altijd kloppen. Dit speelt met name bij energielabels afgegeven voor 2010, maar doet zich ook bij recentere energielabels nog steeds voor.

€ 33,5 miljoen subsidie voor 16.017 labelstappen

De gemeente Amsterdam heeft de subsidieregeling uitgevoerd zoals oorspronkelijk bedoeld. De gemeente en de Amsterdamse woningcorporaties hebben in *Bouwen aan de Stad II* afgesproken om jaarlijks met 1.500 tot 2.000 renovaties tussen de 5.000 en 6.500 labelstappen te realiseren. In de onderzochte periode tussen 1 juli 2011 en 31 december 2013 lijkt deze ambitie op basis van het aantal gedeclareerde en gesubsidieerde labelstappen elk jaar te zijn behaald. Inmiddels zijn 16.017 labelstappen gesubsidieerd en in totaal is hiervoor € 33,5 miljoen subsidie verstrekt.

Voldoende draagvlak onder bewoners

Uit gesprekken met de Huurdersvereniging Amsterdam en het Amsterdams Steunpunt Wonen dat woningcorporaties bewoners redelijk goed bij renovaties waar energiebesparende maatregelen worden aangebracht betrekken. Voorstellen voor energiebesparende maatregelen gedaan door bewoners worden daarentegen lang niet altijd gehonoreerd. Ten aanzien van de woonlasten van huurders geven zij aan dat het in het renovatievoorstel vaak onduidelijk is of de labelstappensubsidie wel in mindering wordt gebracht op de hoogte van de investering en daarmee de voorgestelde huurverhoging.⁵ De woonlastengarantie blijkt in de praktijk vrijwel nooit te worden ingezet. De woningcorporaties geven aan dat een dergelijke garantie ook praktisch niet goed inzetbaar is.

⁵ In reactie geven de Amsterdamse woningcorporaties aan dat renovaties vaak dusdanig kostbaar zijn dat de combinatie van subsidie en huurverhoging onvoldoende compensatie biedt om uit de kosten te komen.

Labelstappensubsidie eenvoudig in uitvoering

Ook ten aanzien van de randvoorwaarden voor de uitvoering van de labelstappensubsidie ontstaat een positief beeld. Zowel de gemeente als de woningcorporaties geven aan dat de regeling eenvoudig is uit te voeren en tot weinig administratieve lasten leidt. Ook wordt de labelstappensubsidie als financieel aantrekkelijk ervaren en vormt deze een prikkel om bij geplande renovaties woningen net een slag energiezuiniger te maken.

Controles WZS schieten tekort

De hoogte van de subsidie hangt af van het aantal gerealiseerde labelstappen bij een woning; het verschil tussen de begin- en de eindsituatie. In figuur 2.2 zijn de belangrijkste eisen voor de subsidie weergegeven. De door WZS uitgevoerde controles bieden echter onvoldoende zekerheid dat de gedeclareerde labelstappen ook aan deze eisen voldoen. Dit wordt veroorzaakt doordat deze controle zich vooral richt op de gedeclareerde eindsituatie en de beginsituatie buiten beschouwing laat. Dit wringt des te meer omdat ook een woningcorporatie aangaf niet uit te kunnen sluiten dat bij het onderbouwen van de beginsituatie met pre-labels soms een bestaand (en afwijkend) energielabel over het hoofd is gezien.⁶

Figuur 2.2 - Belangrijkste eisen aan gedeclareerde labelstappen



Vraagtekens bij gedeclareerde labelstappen

De gedeclareerde labelstappen zijn door de rekenkamer vergeleken met de landelijk geregistreerde energielabels. Bij bijna 2.000 gedeclareerde labelstappen ontstonden hierdoor aanvankelijk vraagtekens over de juistheid. Bijvoorbeeld omdat uit de landelijke registratie bleek dat er al eerder een energielabel was geregistreerd dat overeenkwam met de gedeclareerde eindsituatie. In kader 2.2 geven we enkele voorbeelden van dergelijke 'onlogische reeksen.' Bij WZS was dit probleem niet in beeld. Navraag bij de Amsterdamse woningcorporaties was noodzakelijk om verklaringen hiervoor te krijgen. Uit deze verklaringen bleek dat het aannemelijk is dat het grootste deel van deze labelstappen terecht is gedeclareerd.

⁶ Omdat de woningcorporaties niet voor alle woningen over officiële energielabels voor de beginsituatie beschikken, mochten zij ook gebruik maken van informatie over de energiezuinigheid van deze woningen zoals die opgenomen was in hun eigen vastgoedadministratie: een zogenaamd 'pre-label'.

Kader 2.2 - Illustratie van gedeclareerde labelstap en onlogische reeksen

Gedeclareerde labelstap

G -> B Gedeclareerde labelstap van beginsituatie ('G') naar eindsituatie ('B').

Voorbeelden van onlogische reeksen in databestand

- D -> G -> B** (1) Er is een energielabel geregistreerd ('D') voorafgaand aan de gedeclareerde beginsituatie dat beter is dan de beginsituatie.
- G -> D -> B** (2) Er is een energielabel geregistreerd ('D') tussen de gedeclareerde begin- en eindsituatie in dat beter is dan de beginsituatie.
- G -> B -> D** (3) Er is een energielabel geregistreerd ('D') na de gedeclareerde eindsituatie dat slechter is dan de eindsituatie.

Energielabels kloppen niet altijd

Uit de verklaringen van de woningcorporaties bleek dat geregistreerde energielabels niet altijd kloppen; dat was namelijk de oorzaak van onze vraagtekens. Dit probleem is het grootst bij oudere energielabels (afgegeven voor 2010), maar speelt ook nog steeds (maar in mindere mate) bij meer recent afgegeven energielabels. De betrouwbaarheid van energielabels is echter cruciaal voor de uitvoering van de labelstappen-subsidie en de controle op de gedeclareerde labelstappen.

Verreweg de meeste labelstappen terecht gesubsidieerd

Ondanks de geconstateerde tekortkomingen in de controles door WZS, de betrouwbaarheid van geregistreerde energielabels en het (beperkte) aantal dubbele declaraties is het waarschijnlijk dat de verreweg de meeste van de gedeclareerde 16.017 labelstappen ook daadwerkelijk zijn gemaakt en terecht zijn gesubsidieerd. Hoe groot (of klein) het aandeel onterecht gedeclareerde en gesubsidieerde labelstappen is valt niet te zeggen.

2.3 Effect op energieverbruik en CO₂-uitstoot en gerealiseerde neveneffecten

Samenvatting: *Welke effecten zijn bereikt met de labelstappensubsidie?*

Het energiezuiniger maken van woningen heeft een veel kleiner effect op het energieverbruik dan gedacht. Een daling in het energieverbruik is pas zichtbaar bij woningen met een energielabel C of beter. Het effect van het subsidiëren van labelstappen valt daarom ook tegen: in plaats van de verwachte 5,1 kiloton CO₂ is waarschijnlijk een vermindering van 1,65 kiloton CO₂ gerealiseerd. De kosteneffectiviteit valt hierdoor ook navenant tegen: gemiddeld genomen kost een ton CO₂ reductie (voor een periode van 20 jaar) de gemeente ruim € 1.000 per jaar in plaats van de verwachte € 320.

De reden voor dit tegenvallende effect hangt voor een belangrijk deel samen met het bewonersgedrag. In energiezuinige woningen vertonen bewoners vaker energie-onzuinig gedrag. Het valt echter niet uit te sluiten dat een deel van het tegenvallende effect wordt veroorzaakt doordat energielabels soms onvoldoende betrouwbaar zijn en dan geen goede graadmeter zijn voor de werkelijke mate van energiezuinigheid van een woning. Het maken van labelstappen lijkt wel een positief effect te hebben op de hoogte van de energierekening: die wordt lager. Dit positieve effect vertaalt

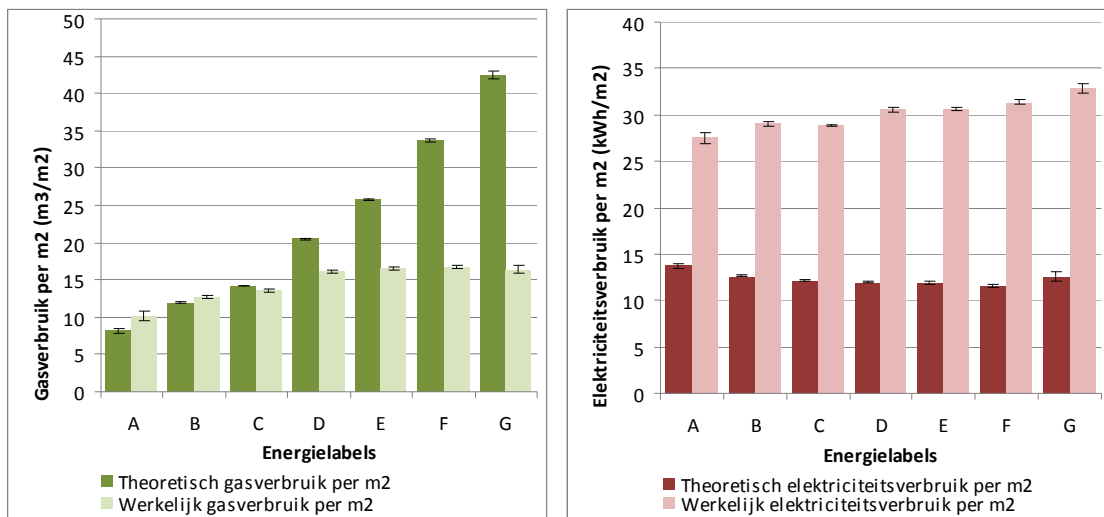
zich echter niet naar een verbetering in de door bewoners ervaren betaalbaarheid van de energierekening. Tot slot is er wél een duidelijk positief effect zichtbaar op het wooncomfort. Bewoners geven aan dat het in energiezuinige woningen prettiger wonen is.

Effect energiezuiniger maken van woningen veel kleiner dan verwacht

Het energiezuiniger maken van woningen heeft een veel kleiner effect op het werkelijke energieverbruik dan gedacht. Bij Amsterdamse corporatiewoningen blijkt het gasverbruik van energie-onzuinige woningen aanmerkelijk lager te zijn dan op grond van het energielabel zou worden verwacht. Dit betekent ook dat het effect op de CO₂-uitstoot veel kleiner is dan gedacht. In figuur 2.3 is het verschil tussen het theoretisch en werkelijk gas- en elektriciteitsverbruik inzichtelijk gemaakt.

In het geval van het elektriciteitsverbruik is dit verschil logisch verklaarbaar omdat bij het theoretisch verbruik (op basis van het energielabel) er geen rekening kan worden gehouden met het verbruik van huishoudelijke apparatuur. Bij het gasverbruik speelt dit probleem niet en daarom richten wij ons in de verdere analyse op het gasverbruik. Het werkelijke gasverbruik verschilt voor woningen met een D, E, F of G label ook niet veel van elkaar. Pas bij woningen met een C label is een kleine daling in het werkelijke gasverbruik zichtbaar.

Figuur 2.3 - Werkelijk en theoretisch gas- en elektriciteitsverbruik per m² per labelklasse⁷

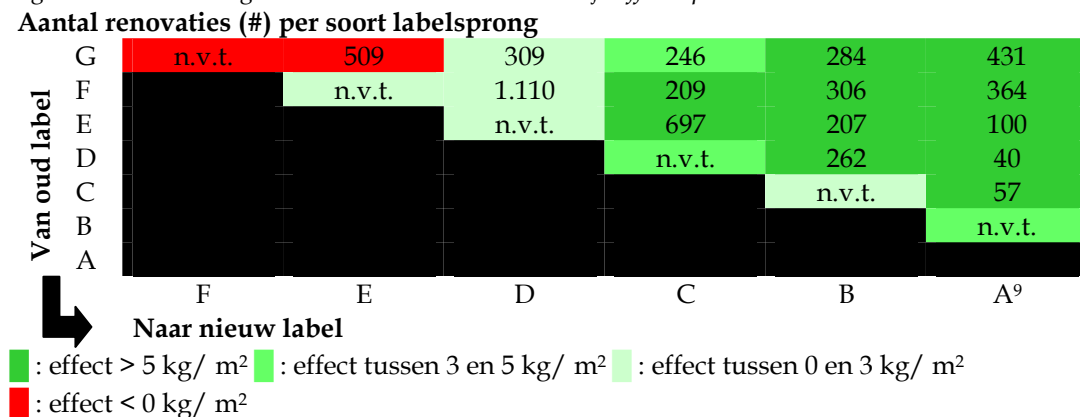


Bron: OTB (2014)

⁷ Voor dit onderzoek is bij ruim 37.000 woningen in Amsterdam onderzoek gedaan naar het werkelijke gas- en elektriciteitsverbruik in relatie tot het geldende energielabel. In de grafiek is het 95% betrouwbaarheidsinterval zichtbaar gemaakt met de verticale zwarte balken. Hieruit blijkt dat de waargenomen verschillen tussen theoretisch en werkelijk gas- en elektriciteitsverbruik (zeer) significant zijn.

Resultaat labelstappensubsidie 1,65 kiloton CO₂ vermindering in plaats van 5,1 kiloton CO₂. Deze constatering is ook direct van invloed op de behaalde resultaten met de labelstappensubsidie. In het kader van deze subsidie heeft de gemeente bij 5.131 renovaties in totaal 16.017 labelstappen gesubsidieerd tussen 1 juli 2011 en 31 december 2013. Op basis van gemeentelijke rapportages is de verwachting dat dit een jaarlijkse reductie op moet leveren van 5,1 kiloton CO₂. In werkelijkheid bedraagt de gerealiseerde reductie waarschijnlijk slechts 1,65 kiloton CO₂ per jaar.⁸ Het is daarbij opvallend dat een groot deel van de gesubsidieerde renovaties ertoe heeft geleid dat labelstappen zijn gemaakt die niet (509 renovaties van G naar E) of nauwelijks (renovaties van G of F naar D - in totaal 1.419 renovaties) effect hebben op de CO₂-uitstoot. In figuur 2.4 is de verdeling van de renovaties in relatie tot het werkelijke effect op de CO₂-uitstoot weergegeven.

Figuur 2.4 - Verdeling renovaties in relatie tot werkelijk effect op CO₂-uitstoot 2011-2013



Bron: OTB (2014), overzicht declaraties WZS en bewerking rekenkamer

Kostprijs per vermeden ton CO₂ per jaar ligt gemiddeld op ruim € 1.000

Niet alleen is de vermindering in CO₂-uitstoot aanzienlijk lager dan beoogd, ook de kosteneffectiviteit van de labelstappensubsidie valt waarschijnlijk aanmerkelijk negatiever uit. Gemiddeld genomen kost een ton CO₂ reductie (voor een periode van 20 jaar) de gemeente ruim € 1.000.¹⁰ Dit is aanzienlijk hoger dan de € 320 per ton CO₂ die volgt uit de gemeentelijke rapportages. In het geval van renovaties waarbij de beginsituatie een woning was met een F of een G label ligt deze kostprijs vaak nog veel hoger. Bijna de helft van de door de gemeente gesubsidieerde renovaties valt in

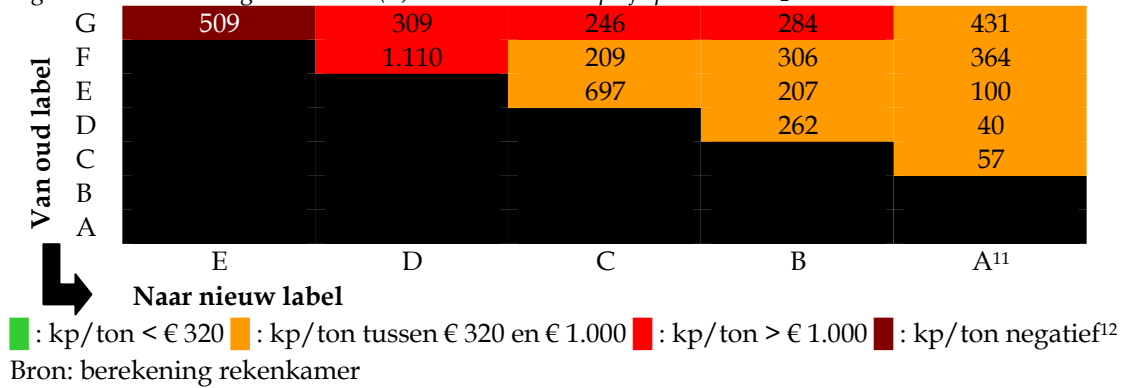
⁸ Deze berekening is gebaseerd op een vergelijking van het werkelijke gasverbruik (en de daarvan afgeleide CO₂-uitstoot) tussen woningen met verschillende energielabels. Het is daarmee de best mogelijke benadering van het werkelijke effect van een labelstap op het gasverbruik en de CO₂-uitstoot. Een directe meting waarbij het verbruik in de voor- en na-situatie met elkaar wordt vergeleken is gegeven onder andere de huidige systematiek van het registreren van het energieverbruik praktisch niet op een betrouwbare wijze uitvoerbaar.

⁹ Inclusief 16 woningen die door renovatie het energielabel A+ hebben gekregen.

¹⁰ In deze berekening zijn wij ervan uitgegaan dat een energiebesparende maatregel gemiddeld genomen 20 jaar meegaat.

deze zeer kostbare categorie. In figuur 2.5. is de verdeling van de gesubsidieerde renovaties in relatie tot de kostprijs weergegeven.

Figuur 2.5 - Verdeling renovaties (#) in relatie tot kostprijs per ton CO₂



Bewonersgedrag speelt belangrijke rol bij verklaring tegenvallend effect

De oorzaak voor het tegenvallende effect van labelstappen op het energieverbruik en CO₂-uitstoot lijkt voor een belangrijk deel te liggen in het gedrag van bewoners en in het bijzonder in het verwarmen en ventileren van de woning. Huishoudens in energie-onzuinige woningen springen zuiniger om met de verwarming: zij zetten de temperatuur lager en verwarmen relatief minder kamers. Huishoudens in energie-zuinige woningen verwarmen daarentegen meer kamers in de woning en lijken daarbij ook de temperatuur hoger te zetten. Ook zijn er aanwijzingen dat bewoners van energiezuinige woningen vaker ramen en deuren open te zetten om de woning te ventileren dan bewoners van minder zuinige woningen. Dit ventilatiegedrag leidt echter niet aantoonbaar tot een hoger gasverbruik.

Energielabels niet altijd goede indicatie voor werkelijke mate van energiezuinigheid

Het valt echter niet uit te sluiten dat een deel van het tegenvallende effect wordt veroorzaakt doordat energielabels soms onvoldoende betrouwbaar zijn. Ondanks verbeteringen met ingang van 2010, komt het toch nog steeds voor dat woningen een verkeerd energielabel krijgen. Ook blijkt dat de aannames die ten grondslag liggen aan de beoordelingsystematiek voor woningen niet altijd kloppen. Zo wordt in de huidige systematiek waarschijnlijk stelselmatig het energieverbruik in oudere woningen of woningen met oudere verwarmingsinstallaties overschat. Ook lijkt er te worden uitgegaan van een te hoge temperatuur in de woning en een te groot aandeel kamers dat wordt verwarmd.

Energierekening wordt lager, maar bewoners ervaren geen toename in betaalbaarheid

Het gaat bij de labelstappensubsidie niet uitsluitend om het verminderen van het energieverbruik en het reduceren van de CO₂-uitstoot. De gemeente Amsterdam

¹¹ Inclusief 16 woningen die door renovatie het energielabel A+ hebben gekregen.

¹² Een renovatie waardoor een woning van label G naar E wordt gebracht leidt zelfs tot een kleine toename in de CO₂-uitstoot. Hierdoor is de kosteneffectiviteit van 509 renovaties rekenkundig negatief.

verwacht ook dat het energiezuiniger maken van corporatiewoningen bijdraagt aan het betaalbaar houden van de energierekening voor lagere inkomens. De energierekening lijkt te dalen naar mate de woning energiezuiniger is. Dit komt grofweg overeen met de eerder geconstateerde daling in het werkelijke energieverbruik als de woning energiezuiniger wordt. Daarbij was vooral een daling zichtbaar vanaf energielabel C. Een dergelijk verband is echter niet zichtbaar in de ervaren betaalbaarheid van de energierekening. Uit de reacties van de bewoners blijkt niet dat, naar mate de woning energiezuiniger wordt, zij het eenvoudiger vinden om de energierekening te betalen. Mogelijk hangt dit samen met hogere huren die voor energiezuinigere woningen mogen worden gevraagd: iets waarover huurders regelmatig zorgen uiten bij de Wijksteunpunten Wonen.

Wooncomfort neemt toe naar mate de woning energiezuiniger is

Tot slot wordt ook verwacht dat het realiseren van labelstappen leidt tot meer wooncomfort. Dit blijkt inderdaad ook zichtbaar uit de enquête onder bewoners. Bewoners van energiezuinigere woning geven minder vaak aan last te hebben van een te koude, te vochtige of tochtige woning. Daarentegen vinden ze wel vaker dat de lucht in de woning te droog is of dat het te warm is. Dit komt ook overeen met de ervaringen zoals de Wijksteunpunten Wonen die hebben opgedaan: energiebesparende maatregelen leiden tot meer wooncomfort.

3 Analyse en aanbevelingen

3.1 Hoofdconclusie

Het belangrijkste doel van de labelstappensubsidie is het bevorderen van energiebesparing en het verminderen van CO₂-uitstoot in Amsterdam. In totaal heeft de gemeente hiervoor tot eind 2013 zo'n € 33,5 miljoen subsidie verstrekt. Het behaalde resultaat valt echter sterk tegen. In plaats van 5,1 kiloton CO₂-uitstoot bedraagt de gerealiseerde vermindering waarschijnlijk 1,65 kiloton CO₂. Het is daarmee ook een zeer kostbare regeling: per vermeden ton CO₂ per jaar kost het de gemeente gemiddeld € 1.000 subsidie.

Dit tegenvallende resultaat ligt niet aan de uitvoering. Voor het energiezuiniger maken van woningen is voldoende draagvlak aanwezig bij bewoners. Ook vinden de woningcorporaties en de gemeente dat de regeling eenvoudig uitvoerbaar is. (Daarbij moet wel opgemerkt worden dat de controles door de gemeente op de ingediende declaraties te eenvoudig zijn geweest.) De uitvoering heeft dan ook geleid tot de gewenste prestaties. Het beoogde aantal van 16.500 labelstappen voor de periode 2011 – 2014 is eind 2013 al bijna geheel gerealiseerd.

De oorzaak van het geringe effect op het energieverbruik en CO₂-uitstoot is dat de relatie tussen energielabels en het werkelijke energieverbruik veel zwakker is dan in het gemeentelijk beleid wordt aangenomen. Voor een belangrijk deel ligt dit aan het gedrag van bewoners. Bewoners van energiezuiniger woningen blijken meer kamers te verwarmen en lijken de temperatuur daarbij hoger in te stellen. Daarnaast ligt dit deels aan de energielabels zelf. Deze overschatten waarschijnlijk stelselmatig het werkelijke energieverbruik in oudere woningen of woningen met oudere verwarmingsinstallaties. Ook kloppen de energielabels niet altijd waardoor de werkelijke mate van energiezuinigheid van een woning verkeerd wordt weergegeven.

Ten aanzien van de neveneffecten is het beeld meer positief. Bewoners geven duidelijk aan dat het wooncomfort toeneemt naar mate de woning energiezuiniger is. Er is dan minder vaak sprake van een te koude, tochtige of te vochtige woning. Ook heeft de labelstappensubsidie een positief effect op de hoogte van de energierekening. Deze lijkt te dalen naarmate de woning energiezuiniger is. Dit positieve effect vertaalt zich echter niet naar een toename in de ervaren betaalbaarheid van de energierekening door bewoners.

3.2 Analyse en aanbevelingen

Met de labelstappensubsidie is veel geld gemoeid. Er is al ruim € 33 miljoen subsidie verstrekt. Het beschikbare budget is inmiddels al opgehoogd naar € 45 miljoen en dit bedrag kan tot 2020 verder oplopen tot € 87,5 miljoen (exclusief prijspeil en rente-effecten). De behaalde resultaten ten aanzien van energiebesparing en CO₂-reductie vallen echter tegen. Wij zien in deze resultaten aanleiding om op de volgende terreinen aanbevelingen te doen:

- Voortzetten van de labelstappensubsidie
- Toespitsen van de labelstappensubsidie
- Controle van de labelstappensubsidie
- Consequenties voor andere maatregelen en afspraken
- Bewaak de doelstellingen van subsidies

Voortzetten van de labelstappensubsidie

Het effect van de labelstappensubsidie op het energieverbruik en de CO₂-uitstoot valt tegen. Dat wil niet zeggen dat er niets is bereikt. Er zijn namelijk wel ruim 5.000 woningen aangepakt en gemoderniseerd. Het meest zichtbare resultaat hiervan is dat het wooncomfort in deze woningen is toegenomen. Ook kan het renoveren van woningen ertoe leiden dat bewoners weerbaarder zijn voor toekomstige ontwikkelingen. Als in de toekomst de energieprijzen sterk zouden stijgen, zijn bewoners in energiezuinige woningen waarschijnlijk beter in staat om de energierekening niet te hoog te laten oplopen. (Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat dit zich op dit moment niet vertaalt in een betere betaalbaarheid van de energierekening.) De labelstappensubsidie verlaagt dan weliswaar niet het energieverbruik (en de CO₂-uitstoot), maar maakt de stad wel weerbaarder.

Misschien zijn er nog wel meer positieve neveneffecten van de labelstappensubsidie die nog niet expliciet zijn benoemd. We kunnen ons bijvoorbeeld voorstellen dat ook het effect op de veiligheid relevant is. Het vervangen van een oude gaskachel heeft weliswaar geen positief effect op het energieverbruik, maar maakt de woning wel veiliger. De vraag is echter of al deze neveneffecten opwegen tegen het feit dat de labelstappensubsidie kostbaar is en weinig bijdraagt aan het realiseren van de ambitie van de gemeente Amsterdam om de CO₂-uitstoot sterk te verminderen waardoor een heroverweging is gerechtvaardigd.

Aanbeveling 1: Heroverweeg de voortzetting van de labelstappensubsidie

Dit is een bestuurlijk vraagstuk waarbij in een open en transparante dialoog de voor- en nadelen van de labelstappensubsidie worden afgewogen. Hiervoor moet op een systematische wijze de verwachte effecten en de kosten van de regeling in beeld worden gebracht. De samenwerking met de Amsterdamse woningcorporaties en de mogelijkheid om in overleg met hen de nieuwe afspraken te maken is natuurlijk van groot belang in deze heroverweging. Daarbij verdient het tot slot ook aanbeveling om de samenloop van de huidige labelstappensubsidie met landelijke regelingen in beschouwing te nemen.

Toespitsen van de labelstappensubsidie

Uit dit onderzoek blijkt dat niet elke labelstap evenveel effect heeft op het energieverbruik en de CO₂-uitstoot. Pas als een woning op het niveau van energielabel C of beter is gebracht, is een effect zichtbaar. Daarvoor hebben labelstappen niet of nauwelijks effect. Dit roept de vraag op of het niet beter is om de afspraken over het energiezuiniger maken van woningen te baseren op specifieke maatregelen waarvan de effectiviteit bewezen is, in plaats van het aantal labelstappen.

De kracht van de labelstappensubsidie is echter voor een groot deel gelegen in zijn eenvoud. Woningcorporaties hebben de vrijheid om van geval tot geval zelf te bepalen wat de meest passende maatregel is om een woning energiezuiniger te maken. De gemeente bemoeit zich hier inhoudelijk niet mee. Het voorschrijven van specifieke maatregelen doet afbreuk aan de eenvoud van de regeling, doordat de vrijheid voor woningcorporaties verdwijnt en de gemeentelijke bemoeienis toeneemt. Het toespitsen van de labelstappensubsidie op de meest effectieve labelstappen biedt uitkomst. De eenvoud van de regeling komt door toespitsing niet in het geding: woningcorporaties behouden de vrijheid om per geval te bepalen wat de meest passende maatregel is zonder inhoudelijke bemoeienis van de gemeente.

Aanbeveling 2: Spits de labelstappensubsidie toe op de meest effectieve labelstappen

Bij woningen die van energielabel D naar energielabel C of beter gaan is het meeste effect zichtbaar op het energieverbruik en de CO₂-uitstoot. Op dit moment zijn dit echter de labelstappen die het minste voorkomen. Door de labelstappensubsidie op deze labelstappen toe te spitsen kan de doelmatigheid van de regeling vergroot worden doordat dan geen (of minder) subsidie verstrekt wordt voor labelstappen die niet of nauwelijks effect hebben op het energieverbruik en de CO₂-uitstoot.

Controle van de labelstappensubsidie

De manier waarop WZS op dit moment de gedeclareerde labelstappen controleert biedt onvoldoende zekerheid dat labelstappen terecht worden gesubsidieerd. De controle richt zich uitsluitend op de eindsituatie, terwijl voor de hoogte van de subsidie de beginsituatie minstens zo relevant is. Ook bleef een aantal dubbel gedeclareerde labelstappen onopgemerkt. Gezien de omvang van deze subsidie is versterking van de controles dan ook wenselijk. Daarbij is ook hier de uitdaging om te voorkomen dat versterking van de controles op de gedeclareerde labelstappen leidt tot het verlies van de eenvoud van de regeling. Een minutieuze controle levert weliswaar veel meer zekerheid op, maar maakt de regeling praktisch onuitvoerbaar. Door een andere werkwijze, met behulp gangbare ICT, neemt de zekerheid echter al sterk toe terwijl de administratieve lasten van de labelstappensubsidie waarschijnlijk weinig zullen stijgen.

Aanbeveling 3: Versterk de controles op gedeclareerde labelstappen

Het is mogelijk de begin- en eindsituatie van gedeclareerde labelstappen te vergelijken met de landelijk geregistreerde energielabels. Met behulp van een dergelijke vergelijking kunnen, net als in dit onderzoek, onlogische reeksen worden geïdentificeerd. Steekproefsgewijs kan vervolgens nagegaan worden bij de woningcorporaties wat er precies aan de hand is en of er sprake is van een (on)terechte declaratie. Met behulp van gangbare ICT is een dergelijke vergelijking eenvoudig uitvoerbaar. Onderdeel van de versterking van de controles op gedeclareerde labelstappen moet ook een stelselmatige controle op dubbele declaraties zijn.

Tot slot bleek uit ons onderzoek naar de gedeclareerde labelstappen dat in een beperkt aantal gevallen er ten onrechte labelstappen waren gesubsidieerd. Het gaat daarbij allereerst om dubbel gedeclareerde labelstappen. Daarnaast bleek bij een aantal woningen dat het meest recente energielabel slechter was dan de gesubsidieerde eindsituatie. Hoewel het aantal labelstappen waar deze problemen beperkt is (139) en het in verhouding tot de totale subsidie om een relatief gering bedrag gaat (ca. € 0,3 miljoen), bevelen wij – wellicht ten overvloede – aan om de precieze omvang van het bedrag na te gaan en te verrekenen met de woningcorporaties.

Aanbeveling 4: Bepaal de financiële omvang van onterecht gedeclareerde labelstappen en verreken dit met de woningcorporaties

In dit onderzoek zijn in totaal 97 dubbel gedeclareerde labelstappen aangetroffen. Ook waren er 42 labelstappen teveel gedeclareerd omdat het meest recente energielabel slechter was dan de gedeclareerde eindsituatie. Het ligt voor de hand dat de gemeente deze teveel betaalde subsidie verrekenet met de woningcorporaties. Hiervoor moet de gemeente wel eerst zelfstandig de financiële omvang van de onterecht gedeclareerde labelstappen bepalen. Daarbij is het ook raadzaam de meest recente declaratieperiode (1^e helft 2014) hierop te controleren.

Consequenties voor andere maatregelen en afspraken

In dit onderzoek staat de labelstappensubsidie centraal. Dat betekent echter niet dat het probleem van een tegenvallende effectiviteit zich noodzakelijkerwijs beperkt tot deze regeling. Het ligt voor de hand dat de bredere afspraak uit *Bouwen aan de Stad II* om in de periode 2011 – 2014 tussen de 48.000 en 72.000 labelstappen te realiseren (waar de labelstappensubsidie onderdeel van uitmaakt) ook minder energiebesparing oplevert dan waar nu rekening mee wordt gehouden.

Maar mogelijk zijn ook bij andere maatregelen en afspraken met als energieverbruik terug te dringen de werkelijke effecten op het energieverbruik kleiner dan gedacht. De oorzaak voor het tegenvallende resultaat van de labelstappensubsidie ligt voor een belangrijk deel in het bewonersgedrag, maar mogelijk ook deels in de betrouwbaarheid van energielabels als voorspeller van de werkelijke mate van energiezuinigheid. Dit zijn geen problemen die uniek zijn voor de labelstappensubsidie. Het is dan ook voorstelbaar dat deze problemen zich ook bij andere afspraken of maatregelen voordoen. Wij bevelen daarom aan om na te gaan in hoeverre bij andere maatregelen en afspraken er mogelijk een te positieve inschatting wordt gemaakt van het resultaat op het energieverbruik en de CO₂-uitstoot.

Aanbeveling 5: Ga na in hoeverre bij andere maatregelen en afspraken het effect op energieverbruik en CO₂-uitstoot wordt overschat

Identificeer bij welke maatregelen en afspraken de gemeente rekening houdt met een positief effect op het energieverbruik en de CO₂-uitstoot en waarbij de problemen bij de labelstappen-subsidie zich ook zouden kunnen voordoen. Het ligt voor de hand dat deze problemen in ieder geval spelen bij de bredere afspraak uit *Bouwen in de Stad II* om tussen de 48.000 en 72.000 labelstappen te realiseren, maar mogelijk spelen ze ook bij andere maatregelen en afspraken uit het Amsterdamse klimaat- en energieprogramma. Breng bij deze maatregelen en afspraken vervolgens in beeld in hoeverre het nodig is om de (verwachte) resultaten bij te stellen.

Bewaak de doelstellingen van subsidies

In de vorige raadsperiode zijn door raadsleden zorgen geuit over de doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies.¹³ Het nieuwe college wil de bestaande subsidies doorlichten.¹⁴ Bij de beoordeling van subsidies zijn doelen een belangrijk houvast. Niet alleen om de effectiviteit en de kosteneffectiviteit te kunnen beoordelen, maar ook om de vraag aan de orde te kunnen stellen of het doel nog wel nastrevenswaardig is.

Bij de labelstappensubsidie die in dit rapport centraal staat, zijn de doelen helder geformuleerd in allerlei stukken en ook voorzien van concrete informatie over resultaten. Wat dat betreft is het een voorbeeld van hoe het bij subsidies zou moeten. Deze helderheid maakt het mogelijk om de effectiviteit en de kosteneffectiviteit te onderzoeken, zoals we dat hebben gedaan. College en gemeenteraad kunnen op basis van een dergelijk onderzoek de subsidie heroverwegen (aanbeveling 1) of verbeteren (aanbevelingen 2-4) en lessen trekken (aanbeveling 5).

Toch wekt de reactie van de ambtelijke organisatie in het kader van het ambtelijke wederhoor de indruk dat deze doelen niet zo helder zijn. De doelen moesten breder worden gezien, de nadruk op energiebesparing was onjuist. Volgens één van de gemeentelijke diensten (WZS) was de labelstappensubsidie essentieel om de onderhandelingen succesvol af te ronden. Het achterliggende doel van de labelstappensubsidie was daarom volgens WZS om '*...op een verantwoorde wijze een deel van de erfpachtopbrengsten uit de verkoop van sociale huurwoningen [terug te ploegen] in het verbeteren van sociale huurwoningen...*' en niet specifiek het realiseren van energiebesparing.

¹³ Door raadsleden herhaaldelijk aan het college gevraagd hoe het gesteld was met de doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies. Het onderzoek dat momenteel door de rekenkamer wordt uitgevoerd naar de mate waarin het college de doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies borgt, moet ook gezien worden in het licht van deze zorg van raadsleden.

¹⁴ '*De 450 miljoen euro die Amsterdam jaarlijks aan subsidies verstrekt, willen we doelmatiger en effectiever gaan besteden. Daarvoor gaan we het merendeel van de subsidies opnieuw beoordelen. Onderzocht wordt dan of we nog steeds achter de doelen staan, of de activiteiten echt bijdragen aan wat we willen bereiken voor Amsterdam ...*', Coalitieakkoord 2014-2018, p 37.

Het lijkt er op dat er naast de heldere 'beleidswereld' van de stukken met doelstellingen en indicatoren waarmee gemeenteraad en de buitenwereld worden geïnformeerd er nog een andere wereld is. Namelijk de wereld van de ambtelijke organisatie. Een ambtelijke organisatie die zijn eigen overwegingen kent, zoals in dit geval de onderhandelingen met de Amsterdamse woningcorporaties. Het probleem hiervan is niet zo zeer dat de ambtelijke organisatie zijn eigen overwegingen kent, maar dat de ambtelijke wereld zich niet meer bewust lijkt te zijn van wat er in de beleidswereld is afgesproken. Dit betekent een risico dat de ambtelijke wereld naar doelstellingen toewerkt die (nog) niet gedeeld zijn met de beleidswereld waarin de gemeenteraad verkeert. Dit ondermijnt het streven om door middel van doelstellingen en indicatoren grip te houden op de doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies. Het is daarom essentieel om te bewaken dat de ambtelijke organisatie bij subsidies (en misschien wel in het algemeen) voldoende beseft dat zij moet toewerken naar de doelen zoals volgen uit de kaders die de gemeenteraad heeft gesteld.

Aanbeveling 6: Bewaak de doelstellingen bij subsidies en neem de keuzes en formuleringen serieus.

Met doelstellingen maakt de gemeente aan de gemeenteraad en de buitenwereld duidelijk waar zij mee bezig is. Dat betekent dat doelstellingen duidelijk moeten zijn, maar ook een reële weergave moeten zijn van wat de gemeente wil bereiken. Doelstellingen moeten alleen worden opgevoerd als de gemeente ook daadwerkelijk dit doel wenst na te streven. Als dat niet het geval is leidt dat tot een vertekend beeld van waar de gemeente mee bezig is, en is ook een goede beoordeling niet mogelijk. Het serieus nemen van doelstellingen betekent niet dat een doelstelling niet kan veranderen (zie ook aanbeveling 1). Integendeel als er redenen zijn voor verandering, dan vraagt het serieus nemen om een expliciete wijziging. Maar dan wel volledig transparant en binnen de kaders die de gemeenteraad stelt.

4 Bestuurlijke reacties en nawoord

De rekenkamer heeft op 21 oktober 2014 het conceptrapport (bestaande uit een concept bestuurlijk rapport en een concept onderzoeksrapport) voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders en aan de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties. Hierbij is gevraagd om te reageren op de conclusies en aanbevelingen in het concept bestuurlijk rapport. Op 4 november 2014 ontving de rekenkamer de reacties van het college van burgemeester en wethouders en de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties. Hierna volgt eerst de integrale tekst van deze reacties en vervolgens het nawoord van de rekenkamer hierop.

4.1 Bestuurlijke reactie college

Met deze brief reageert ons college van Burgemeester en Wethouders op uw onderzoek *Amsterdams klimaatbeleid; effectiviteit van het subsidiëren van labelstappen*.

Ons college is u erkentelijk dat u een diepgaand onderzoek heeft willen instellen naar de effectiviteit van de Amsterdamse labelstappensubsidie. In onze reactie zullen wij allereerst ingaan op de aanbevelingen die de Rekenkamer richt aan het gemeentebestuur, om vervolgens nog een aantal kanttekeningen te plaatsen.

Reactie op aanbevelingen

1. Heroverweeg de voortzetting van de labelstappensubsidie

Ons college zal bij de nieuwe afspraken met de woningcorporaties de inzet van de subsidie voor labelstappen heroverwegen, waarbij naast de nieuwe inzichten over CO₂-reductie en energiebesparing ook de andere beoogde doelen van de regeling worden betrokken.

2. Spits de labelstappensubsidie toe op de meest effectieve labelstappen

De Rekenkamer constateert dat er verschil zit in de effectiviteit van de verschillende labelstappen. Dit is nuttige informatie die ons college zal betrekken bij de afspraken over de invulling van de regeling in de toekomst.

3. Versterk de controles op gedeclareerde labelstappen

Daar waar controles beter kunnen zal ons college verbeteringen doorvoeren om in de toekomst de kans op fouten te verkleinen. Wel waakt ons college ervoor om een te grote administratieve last op haar eigen organisatie en die van de corporaties te leggen.

4. Bepaal de financiële omvang van onterecht gedeclareerde labelstappen en verreken dit met de woningcorporaties

Ons college is de Rekenkamer erkentelijk voor de gevonden onrechtmatigheden en gaat de circa 3 ton ten onrechte verstrekte subsidie terugvorderen.

5. *Ga na in hoeverre bij andere maatregelen en afspraken het effect op energieverbruik en CO₂-uitstoot wordt overschat*

Ons college neemt deze aanbevelingen onverkort over.

6. *Bewaak de doelstellingen bij subsidies en neem de keuzes en formuleringen serieus*

Deze aanbeveling neemt ons college over. Ons college meent dat zij bij het vaststellen van de afspraken rondom Bouwen aan de Stad II en in het bijzonder bij de labelstappensubsidie alle doelen en overwegingen bij het instellen van de labelstappensubsidie in ruime mate met de raad en andere betrokken partijen heeft gedeeld. Als dat niet zo zou zijn betreurt ons college dat. Deze aanbeveling zal bij de besluitvorming over de nieuwe afspraken met corporaties ook uitgangspunt zijn.

Kanttekeningen bij het rapport

Ons college heeft de volgende kanttekeningen bij het onderzoek:

- i. CO₂-besparing is niet de kern van de labelstappensubsidie;
- ii. De beoogde effecten die de Rekenkamer beschrijft waren geen vooraf geformuleerd doel;
- iii. De door de Rekenkamer gesuggereerde beperkte effectiviteit is geen gevolg van de labelstappensubsidie, maar is een gevolg van de (wettelijk verplichte) internationale EPA systematiek;
- iv. Ons college herkent zich niet in het beeld dat de Rekenkamer schetst van een *'ambtelijke wereld [die] zich niet meer bewust lijkt te zijn van wat er in de beleidswereld is afgesproken'*.

Ad i. CO₂-besparing is niet de kern van de labelstappensubsidie

Het energiezuiniger maken van de bestaande woningvoorraad was zeker een wens van zowel de gemeente als van de corporaties, maar niet het kernpunt van de overeenkomst. Uitgangspunt voor beide partijen in het *Stimuleringsfonds Volkshuisvesting* was, dat een deel van de erfpachtopbrengsten uit de verkoop van sociale huurwoningen ten goede zou moeten komen aan het verbeteren van sociale huurwoningen. Beide partners zagen een subsidie gebaseerd op het breed (landelijk en Europees) gedragen energielabel als het meest geëigende instrument. Hoewel naar verwachting labelstappen tot energiebesparing en CO₂-reductie zouden leiden (evenals tot modernisering en comfortverbetering), zijn hiervoor geen kwantitatieve doelen geformuleerd. Wel zijn er afspraken gemaakt over het aantal te realiseren labelstappen, namelijk minimaal 12.000 per jaar.

In Bouwen aan de Stad II wordt in hoofdstuk 16 *Inzet erfpachtdeel Stimuleringsfonds Volkshuisvesting* (artikel 76) bepaald dat een deel van de vrij besteedbare ruimte in het vastgoeddeel wordt ingezet voor een labelstappensubsidie, waarmee de corporaties in de gelegenheid worden gesteld om investeringen in energiebesparing te doen. In de *Afspraken Uitwerking Bouwen aan de Stad II* wordt in de paragraaf *Duurzaamheid en Energie* expliciet aangegeven, dat het energetisch verbeteren van woningen niet vanzelfsprekend leidt tot energiebesparing en dat daarbij het bewonersgedrag een

belangrijke factor is. Deze stukken zijn op 16 februari 2011 door de gemeenteraad vastgesteld.

De labelstappensubsidie is een invulling van de afspraak over de vrij besteedbare ruimte in het vastgoeddeel van het *Stimuleringsfonds Volkshuisvesting*. Dit wezenlijke aspect van de subsidieregeling blijft in de conclusies vrijwel geheel buiten beeld. Ook krijgt het feit dat de labelstappensubsidie een onderhandelingsresultaat is, dat de gemeente aanzienlijke extra opbrengsten oplevert, onvoldoende aandacht in de conclusies van uw rapport.

Ad ii. De beoogde effecten die de rekenkamer beschrijft waren geen vooraf geformuleerd doel

In het Rekenkameronderzoek wordt ten onrechte gesteld dat de gemeente een doelstelling had om 5,1 kiloton CO₂ te besparen met een kosteneffectiviteit van € 320,- per vermeden ton CO₂. Bij de 'Monitor Bouwen aan de Stad II' (mei 2013) heeft de gemeente voor het eerst becijferd wat het CO₂-effect van de labelstappen zou kunnen zijn, op basis van de toen beschikbare kengetallen. Pas later is vast komen te staan dat deze kengetallen te optimistisch waren. Mede naar aanleiding van het voorliggende Rekenkameronderzoek is er meer inzicht gekomen in de effecten op energiebesparing (en dus CO₂-effect) van labelstappen.

Ad iii. De door de rekenkamer gesuggereerde beperkte effectiviteit is geen gevolg van de labelstappensubsidie, maar is een gevolg van de (wettelijk verplichte) internationale EPA systematiek.

Onderbelicht blijft dat de Energieprestatie (EPA) en de daarmee verbonden energielabels in heel Europa gebruikt worden als maat voor de energiezuinigheid van de woning. In brede kring is men het eens dat het EPA-instrument verbeteringen behoeft. Er zijn echter nu geen zinvolle breed gedragen alternatieven voor de EPA-systematiek en energielabels.

Maar het grote punt is of het verbeteren van de energiezuinigheid van een woning ook werkelijk leidt tot het verminderen van het energiegebruik. Het lijkt erop dat – mede door de verbetering van het wooncomfort en het aan de nieuwe kwaliteiten van de woning aangepaste bewonersgedrag – de mogelijke energiebesparing voor een groot deel teniet gedaan wordt. Dat staat in wezen los van de labelstappensystematiek.

Ad iiiii. Ons college herkent zich niet in het beeld dat de rekenkamer schetst van een 'ambtelijke wereld [die] zich niet meer bewust lijkt te zijn van wat er in de beleidswereld is afgesproken'

De Rekenkamer schrijft dat zij een verschil constateert tussen een 'beleidswereld' en een 'ambtelijke wereld'. Ons college is steeds zeer nauw betrokken geweest bij de onderhandelingen met de corporaties. De wethouder Wonen is als lid van de *Commissie Stimuleringsfonds Volkshuisvesting* aanwezig bij alle afspraken over de besteding van de middelen.

De voormalige wethouders Wonen en Grondzaken hebben samen de onderhandelingen met de corporaties gevoerd over *Bouwen aan de Stad II* en hebben de raad uitvoering geïnformeerd over brede context waarin deze afspraken tot stand zijn gekomen. Aspecten als volkshuisvesting, financiën en duurzaamheid zijn hierbij steeds in onderling verband besproken. Het gemeentebestuur was dus volledig betrokken bij de beslissingen en ons college constateert geen enkele ruimte tussen wat in de 'beleidswereld' is afgesproken en vermeende afwijkende doelstellingen van het ambtelijk apparaat.

Slotconclusie

Ons college hecht grote waarde aan de duurzaamheidsdoelen die in het SER energieakkoord zijn neergelegd en de ambitieuze doelen die daarover in het coalitieakkoord zijn geformuleerd. Deze doelen zullen onderdeel zijn van de gesprekken die ons college gaat voeren om tot nieuwe afspraken te komen met de woningcorporaties. Uw rapport over de labelstappen heeft ons nuttige suggesties en aanbevelingen opgeleverd, waar wij in die gesprekken zeker ons voordeel mee zullen doen.

Ons college dankt daarom de Rekenkamer voor het rapport.

4.2 Bestuurlijke reactie Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties

Hierbij ontvangt u onze bestuurlijke reactie op het onderzoek *Amsterdams klimaatbeleid: effectiviteit van het subsidiëren van labelstappen*. Hartelijk dank voor de mogelijkheid die u ons biedt om op uw rapport te reageren.

Allereerst willen wij u complimenteren met de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. De achterliggende onderzoeksrapporten van onderzoeksinstituut OTB, TU Delft en O+S Amsterdam bieden bruikbare informatie voor het beleid op het gebied van energie en duurzaamheid in de gemeente Amsterdam.

Doelstelling gerealiseerd

U concludeert dat het waarschijnlijk is dat de gedeclareerde 16.017 labelstappen ook daadwerkelijk zijn gemaakt en dus terecht zijn gesubsidieerd. Die conclusie kunnen wij volledig onderschrijven. Daarmee is dus de doelstelling in *Bouwen aan de Stad* om jaarlijks bij renovatie 5.000 à 6.500 labelstappen te maken, ruimschoots gerealiseerd.

Het door ons beoogde hoofdeffect, renovatie van woningen, is gehaald. Met de labelstappen, gesubsidieerd door de premie, hebben wij de basiskwaliteit van de Amsterdamse voorraad sociale huurwoningen behoorlijk kunnen verhogen en dat was het uitgangspunt en het doel van deze regeling. Ook concludeert u dat het beeld ten aanzien van de neveneffecten positief is. Bewoners geven duidelijk aan dat het wooncomfort toeneemt naarmate de woning energiezuiniger is. Er is dan minder vaak sprake van een te koude, tochtige of te vochtige woning. Ook heeft de labelstappensubsidie een positief effect op de hoogte van de energierekening. De labelstappenpremie is betaald uit het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting. Dit fonds wordt

gevuld met de erfpachtafdrachten van de corporaties. Om die reden is dan ook besloten dat voorstellen voor besteding uit dit fonds uitsluitend kunnen worden gedaan door de corporaties en de gemeente samen. Over de labelstappenpremie zijn de corporaties in de commissie stimuleringsfonds altijd duidelijk geweest; deze premie is ingesteld als stimulans voor het bevorderen van de basiskwaliteit van de Amsterdamse voorraad sociale woningen. Op een aantal punten herkennen wij ons evenwel niet in de conclusies van uw rapport. Wij verwijzen daarbij ook naar onze brief van 14 maart 2014 (bijgevoegd als bijlage 3 op de pagina's 81-83 van uw onderzoek). In die brief hebben wij al vóór de aanvang van het onderzoek drie bezwaren tegen de opzet van uw onderzoek naar voren gebracht:

De doelstelling van de regeling is in labelstappen, niet in energieverbruik;

Er is geen eenduidige relatie tussen energielabels en energieverbruik;

Het onderzoek richt zich op de woningen die niet zijn aangepakt.

Wij constateren dat de punten die wij hebben genoemd in onze brief van 14 maart, nog steeds van toepassing zijn.

Doelstelling is geformuleerd in labelstappen

De Rekenkamer heeft besloten onderzoek in te stellen naar de effecten van het subsidiëren van labelstappen als vervolg op een verkenning in 2013 naar het Amsterdamse klimaatbeleid. Bij het maken van de afspraken van Bouwen aan de Stad II was die relatie met het klimaatbeleid niet op die manier expliciet aan de orde. De labelstappenpremie wordt uitgekeerd met het doel labelstappen te realiseren en de kwaliteit van de woningvoorraad van corporaties mede door renovatie te verbeteren.

Neveneffecten zijn daarbij energiebesparing, besparing op de woonlasten, comfortverbetering, veiligheid en gezondheid. Het rapport van de Rekenkamer stelt de bijdrage van de labelstappenpremie aan het klimaatbeleid centraal. Daarmee wordt het doel van energiebesparing boven het beoogde hoofddoel van het realiseren van labelstappen en de verbetering van de woningvoorraad gesteld. Daarmee willen wij overigens niet ontkennen dat energiebesparing als belangrijk neveneffect wordt gezien van de regeling. Omdat meestal ook van comfortverbetering sprake is, wordt die besparing echter lang niet altijd volledig gerealiseerd. Dat hebben wij reeds aangegeven in onze brief van 14 maart.

Relatie tussen bewonersgedrag, energielabel, comfort en energieverbruik

In hoofdstuk 6 van het onderzoeksrapport wordt opgemerkt op basis van het O+S-onderzoek dat bewoners van de minst zuinige woningen het kleinste aandeel kamers verwarmen. Dat is niet zo verwonderlijk, omdat deze woningen vaak maar één gaskachel hebben in de woonkamer. De slaapkamer kan dan simpelweg niet worden verwarmd. Dit wordt dus eerder veroorzaakt door de aanwezige installaties dan door bewonersgedrag. De labelsprong van G naar F en E gaat vaak gepaard met comfortverbetering. Juist bij deze labels geeft de EPA-systematiek een overschatting van de potentie van energiebesparing. Het is dus verklaarbaar dat woningen in de slechtere labelklassen aanvankelijk een stijging van het energieverbruik laten zien. Zo verbruikt een combiketel meer energie dan een gashaard met keukengeiser en het aantal

verwarmde vertrekken en de hoeveelheid warm water nemen sterk toe. Bij een gelijkblijvend comfortniveau zou wel degelijk sprake zijn van energiebesparing. De conclusies over de kostprijs per labelstap bij F en G-labels doen geen recht aan deze relatie tussen energieverbruik en comfort.

Onderzoek richt zich op de woningen die niet zijn aangepakt

Een ander punt in onze brief van 14 maart is dat uw onderzoek zich richt op de woningen die *niet* zijn aangepakt. Juist de woningen die zijn aangepakt in het kader van deze regeling, zitten dus niet in het onderzoek. Terecht wijst het OTB er in het achterliggende rapport: bij uw onderzoek 'Relatie tussen energielabel, werkelijk energieverbruik en CO₂-uitstoot' op dat: "*enige voorzichtigheid is geboden bij het trekken van conclusies, omdat het tot nu toe niet bekend is of gerenoveerde woningen exact dezelfde trends zullen laten zien. Het zou kunnen dat in een steekproef bestaande uit uitsluitend gerenoveerde woningen de gemiddelde waarden per energielabelklasse verschillen van de gemiddelde waarden in een steekproef van niet gerenoveerde woningen.*" (Majcen en Itard, 2014, p. 4).

Ook de blokverwarming is in het onderzoek buiten beschouwing gebleven in het rapport. Juist bij deze complexen (zoals bijvoorbeeld Het Breed en de Koningsvrouwen van Landlust), verwachten wij door de getroffen maatregelen een daling van het energieverbruik. Het is dus niet uitgesloten dat de gerealiseerde energiebesparing in de gerenoveerde woningen groter is dan blijkt uit de algemene vergelijking van energielabels en energieverbruik in uw onderzoeksrapport. Uiteindelijk geeft uw onderzoek dus een theoretische inschatting van het energieverbruik in de gerenoveerde woningen. De vraag is of op grond daarvan de verregaande conclusie kan worden getrokken dat de labelstappen niet of nauwelijks effect hebben op de werkelijke uitstoot van CO₂. Enige nuancering is hier op zijn plaats.

Rekensom kosteneffectiviteit klopt niet

De rekensom van de Rekenkamer voor wat betreft kosten per ton CO₂ klopt niet. Hier wordt namelijk een levensduur van 15 à 20 jaar genoemd. Deze levensduur geldt voor installaties. Maar voor (vloer, dak of gevel)isolatie is deze levensduur veel langer. De labelstappensubsidie is ook daarop gericht. De rekensom kan daarom niet op deze wijze worden gemaakt. Daar komt bij dat het Stimuleringsfonds een gezamenlijk fonds is van gemeente en corporaties. Zo wordt de vermeende 'kostprijs' per vermeden ton CO₂-uitstoot volledig als kosten voor de gemeente gedefinieerd, terwijl de corporaties daaraan meebetalen via de extra opgehoogde erfpachtafdrachten (in het kader van de gemaakte afspraken voor het Stimuleringsfonds). Bovendien zijn andere neveneffecten als comfortverbetering, veiligheid en gezondheid niet meegenomen in uw berekening.

Reactie op uw aanbevelingen

De Rekenkamer komt in het bestuurlijk rapport tot 6 aanbevelingen:

Heroverweeg de voortzetting van de labelstappensubsidie

Spits de labelstappensubsidie toe op de meest effectieve labelstappen

Versterk de controles op gedeclareerde labelstappen

Bepaal de financiële omvang van onterecht gedeclareerde labelstappen en verreken dit met de woningcorporaties.

Ga na in hoeverre bij andere maatregelen en afspraken het effect op energieverbruik en CO₂-uitstoot wordt overschat.

Bewaak de doelstellingen bij subsidies en neem de keuzes en formuleringen serieus.

Wij zijn blij dat u daarbij op pagina 24 van uw bestuurlijk rapport aangeeft dat de samenwerking met de Amsterdamse woningcorporaties en de mogelijkheid om in overleg met hen de nieuwe afspraken te maken, natuurlijk van groot belang is. Omgekeerd hechten wij aan een goede samenwerking met de gemeente. Een open en transparante benadering van de doelstellingen die we gezamenlijk nastreven, is daarbij van het grootste belang.

Betrek veiligheid en gezondheid bij de doelstellingen

In reactie op uw aanbevelingen 1 en 6 pleiten wij voor het handhaven van de labelstappenpremie. Dat is gerechtvaardigd vanuit het oogpunt van de verbetering van de woningvoorraad, comfort, veiligheid (koolmonoxide) en gezondheid. De corporaties hebben de labelstappenpremie geïntegreerd in een investeringsprogramma waarin naast energieverbetering ook andere verbeteringen aan de woningen worden gerealiseerd. Afschaffen of het belangrijk veranderen van de labelstappenpremie heeft direct effect voor het investeringsprogramma als geheel.

Uit het bewonersonderzoek dat mede de basis vormt voor uw onderzoeksrapport, blijkt dat bewoners van energiezuinige woningen meer comfort ervaren (minder kou, luchtvochtigheid en tocht). Dat is dus een belangrijk positief neveneffect van de regeling, zoals u zelf concludeert.

De neveneffecten op het gebied van veiligheid en gezondheid blijven in uw onderzoek echter onderbelicht. Vooral in oudere woningen met een F en G-label zijn nog vaak oude gaskachels of geisers zonder afvoer voor warm water in gebruik. Het gebruik van deze apparaten brengt een groter risico met zich mee van koolmonoxidevergiftiging dan andere verwarmingsapparaten, zoals combiketels. Ook oude gasleidingen vormen een risico. Zowel de gemeente Amsterdam als de corporaties streven ernaar de open verbrandingstoestellen zo veel mogelijk te vervangen door andere systemen. De labelstappenpremie vormt nadrukkelijk een bijdrage aan die ontwikkeling. Wij kunnen ons voorstellen dat de aspecten veiligheid en gezondheid en comfort nadrukkelijker als doelstelling worden meegegeven bij het voortzetten van de labelstappenpremie.

Verhoog de premie voor labelstappen die uitkomen op B of C

In reactie op uw aanbeveling 2 kunnen wij ons voorstellen, dat de premie omhoog gaat bij de labelstappen die uitkomen op minimaal B of C. Premies gericht op het realiseren van labelstappen tussen G en D, richten zich vooral op comfortverbetering, veiligheid en gezondheid. Maar ook daar zijn hoge kosten aan verbonden. Bovendien is de hoofddoelstelling van de huidige regeling, verbetering van de basiskwaliteit van de sociale voorraad, vooral gekoppeld aan de aanpak van woningen met label F en G. Verlaging van de premie lijkt ons daarom niet aan de orde. Van D naar C en hoger gaat ook energiebesparing een grotere rol spelen. Het lijkt ons inderdaad terecht om hier in de doelstelling bij de regeling duidelijk over te zijn. Een optie is om bij labelstappen waarbij tenminste label B wordt bereikt, ook subsidie te verstrekken als maar één labelstap wordt gezet.

Verrekening ten onrechte gesubsidieerde labelstappen en controles door gemeente

In reactie op punt 4 wijzen wij erop dat slechts in een klein deel van de gevallen sprake is van labelstappen die ten onrechte zijn gesubsidieerd. Deze zijn het gevolg van administratieve fouten. Daarbij is van opzet geen sprake geweest. Uiteraard vinden wij het terecht als deze worden verrekend. Een aantal corporaties heeft overigens in 2014 al veel meer labelstappen gemaakt dan er premie beschikbaar is. Voor een groot aantal labelstappen is dus (nog) geen premie uitgekeerd. Wij hebben geen moeite met het versterken van de controles door de gemeente (aanbeveling 3), mits het proces van subsidieaanvraag en uitkering daardoor geen vertraging oploopt en de administratieve lastendruk niet toeneemt.

Behoud de eenvoud van de huidige labelstappenregeling

Wij benadrukken dat de huidige labelstappensubsidie eenvoudig is, zoals de Rekenkamer zelf aangeeft, met lage administratieve lasten. De prestaties van de labelstappenpremie zijn meetbaar. We verwijzen daarbij graag naar de volgende conclusie van de Rekenkamer op pagina 27: *“Bij de labelstappensubsidie die in dit rapport centraal staat, zijn de doelen helder geformuleerd in allerlei stukken en ook voorzien van concrete informatie over resultaten. Wat dat betreft is het een voorbeeld van hoe het bij subsidies zou moeten. Deze helderheid maakt het mogelijk om de effectiviteit en de kosteneffectiviteit te onderzoeken.”*

Met verwijzing naar het bovenstaande lijkt een alternatieve maatstaf, zoals energieverbruik of het subsidiëren van specifieke renovatiemaatregelen, ons dus niet geschikt. Dergelijke maatstaven zijn namelijk vrijwel niet meetbaar en brengen hogere administratieve lasten met zich mee dan het werken met energielabels als maatstaf. Bovendien speelt bij het energieverbruik bewonersgedrag een belangrijke rol, zoals u zelf in uw rapport aangeeft.

Graag blijven wij samen met de gemeente en de huurders werken aan de verbetering van de woningvoorraad in Amsterdam. De labelstappenpremie blijft daar wat ons betreft een onlosmakelijk onderdeel van uitmaken.

4.3 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college en de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties voor hun reactie op dit rapport. Het college geeft aan alle aanbevelingen uit het rapport over te nemen. Dit betekent onder meer dat de labelstappensubsidie opnieuw wordt bekeken op basis van een systematische afweging van behaalde resultaten, kosten en (positieve) neveneffecten zoals het effect op het wooncomfort of de energierekening. Ook wordt er in bredere zin nagegaan of bij onderdelen van het klimaatbeleid wellicht van een te hoog (verwacht) resultaat op het energieverbruik en CO₂-uitstoot wordt uitgegaan. Uit de reactie van de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties komt eveneens een positieve grondhouding naar voren ten aanzien van het opnieuw bekijken van de labelstappensubsidie en de aanbevelingen in dit rapport.

Met het overnemen van de aanbevelingen kan op een ordentelijke en transparante manier het beleid worden geëvalueerd en, indien noodzakelijk, bijgesteld. We zijn hierover positief. Wél raden wij de gemeenteraad aan het college te vragen op welke termijn de aanbevelingen zullen worden opgevolgd en op welke wijze de gemeenteraad hierbij betrokken wordt. Bij aanbeveling 3 ('Versterk de controles op gedeclareerde labelstappen') merkt het college op ervoor te waken dat de administratieve last te hoog wordt. Wij wijzen erop dat de effectiviteit van de controles al aanzienlijk kan worden verbeterd door niet meer te werken met een sterk verouderde versie van Microsoft Excel en dat dit niet noodzakelijkerwijs een veel grotere administratieve inspanning vergt. Ten aanzien van de opvolging van aanbeveling 4 ('Bepaal de financiële omvang van onterecht gedeclareerde labelstappen en verreken dit met de woningcorporaties') benadrukken wij dat de gemeente de exacte omvang zelf nog moet nagaan en hierbij ook moet kijken naar de declaraties in de eerste helft van 2014.

Zowel het college als de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties maakt een aantal kanttekeningen bij het rapport. Hoewel de bewoordingen wat uiteenlopen, richten deze kanttekeningen zich vooral op één centraal thema: in het rapport wordt te veel de nadruk op energiebesparing (en CO₂-reductie) gelegd wat leidt tot een vertekening van de (kosten)effectiviteit van de labelstappensubsidie. Vanuit het perspectief van de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties is deze kanttekening begrijpelijk. Met de Amsterdamse woningcorporaties is namelijk alleen de afspraak gemaakt dat zij labelstappen realiseren, welk effect deze labelstappen hebben is strikt genomen voor hen niet relevant.¹⁵ Voor de gemeente ligt dit natuurlijk anders, zij zet deze subsidie immers in om een bepaald doel te bereiken.

¹⁵ Een andere kanttekening van de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties richt zich op de onderzoeksmethodologie. Deze discussie loopt al sinds de aanvang van dit onderzoek. Een meer uitgebreide verantwoording van onze onderzoeks aanpak is terug te vinden in het Onderzoeksrapport, alsmede onze reactie op dit standpunt van de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties.

Het doel van energiebesparing en CO₂-reductie is in de verschillende beleidsdocumenten en rapportages helder beschreven. Gaandeweg zijn de verwachte resultaten van de labelstappensubsidie voor CO₂-reductie zelfs gekwantificeerd. Een dergelijke werkwijze vinden wij positief, omdat het hierdoor mogelijk is beleid op een systematische wijze te evalueren en indien nodig bij te stellen. Dat wil niet zeggen dat vervolgens bij het heroverwegen van de labelstappensubsidie er uitsluitend moet worden gekeken naar het (tegenvallende) effect op energieverbruik en CO₂-uitstoot. Het is logisch om bij een heroverweging ook rekening te houden met neveneffecten van het beleid zoals het effect op het wooncomfort of de hoogte van de energierekening (zie aanbeveling 1). Pas dan kan een weloverwogen keuze worden gemaakt ten aanzien van de toekomst van de labelstappensubsidie: kan deze in de huidige vorm gehandhaafd blijven, of is vanuit de klimaatdoelstellingen bezien een aanpassing noodzakelijk?

Maar wij begrijpen niet waarom het college zo krampachtig lijkt vast te houden aan het idee dat deze subsidie, waarmee het treffen van energiebesparende maatregelen in woningen van woningcorporaties wordt gestimuleerd, niet expliciet gericht zou zijn op energiebesparing en CO₂-reductie. Dat is niet alleen ogenschijnlijk een nogal vreemde stelling, maar ook een niet onderbouwde stelling. In de ambtelijke reacties op een conceptversie van dit rapport kon hier geen enkele onderbouwing voor worden aangereikt. In tegendeel, in de stroom van rapportages, documenten en andere uitingen van de gemeente Amsterdam over de labelstappensubsidie staat telkens energiebesparing en CO₂-reductie centraal. Tot aan de gemeentelijke website en de begroting 2015 aan toe. Andere doelen worden niet of nauwelijks genoemd. Het nieuw aangedragen argument in deze reactie dat met het vaststellen van de *Afspraken Uitwerking Bouwen aan de Stad II* in 2011 duidelijk zou zijn dat energiebesparing en CO₂-reductie niet de kern zijn van de labelstappensubsidie vinden wij gezocht en niet overtuigend.¹⁶

Wél kunnen wij ons voorstellen dat ten tijde van de onderhandelingen met de Amsterdamse woningcorporaties er ook andere overwegingen waren om een labelstappensubsidie in te stellen dan de wens energiebesparing te stimuleren en de CO₂-uitstoot te verminderen. De nadruk die gelegd wordt op het feit dat de subsidieregeling een onderhandelingsresultaat is, wijst hierop. Daar hoeft ook helemaal niets mee mis te zijn. We laten daarbij even in het midden of dit het perspectief is van de ambtelijke organisatie of ook van het bestuur (zoals de reactie lijkt te suggereren). Maar in ieder geval moet dit voor de buitenwereld helder zijn. Als andere doelen dan energiebesparing en CO₂-reductie een belangrijke overweging zijn, dan moet dit duidelijk uit

¹⁶ De door het college aangehaalde passage betreft een uitwerking van een afspraak die niet direct gerelateerd is aan de labelstappensubsidie, maar gaat over een project gericht op gedragsverandering. Er is ook in deze passage in het geheel geen sprake van een expliciete wijziging van de doelstellingen of verwachtingen van de labelstappensubsidie. We citeren: "Alle partijen vinden het stimuleren van energiezuinig gedrag door bewoners een belangrijk onderwerp, om de volgende redenen:.... naar mate woningen 'zuiniger' worden, bepaalt het gedrag in de woning in belangrijke mate de hoogte van het verbruik en daarmee de CO₂ reductie en de energierekening."

openbare stukken blijken. Transparantie over doelen en overwegingen in openbare stukken is essentieel om de gemeenteraad haar kaderstellende rol te laten vervullen. Dat de labelstappensubsidie onderdeel uitmaakt van een onderhandelingsresultaat en gefinancierd wordt uit het *Stimuleringsfonds Volkshuisvesting* verandert daar niets aan. Ook is transparantie noodzakelijk om op een systematische manier van het verleden te leren. Achteraf ter discussie stellen welke doelen nu precies werden nagestreefd vertroebelt en belemmert daarbij. Het is om deze redenen dat wij in aanbeveling 6 ('Bewaak de doelstellingen bij subsidies en neem de keuzes en formuleringen serieus') nadrukkelijk wijzen op het belang van een helder en transparant gebruik van indicatoren en doelstellingen bij subsidies. Als de gemeenteraad en het bestuur werk willen maken van het bewaken van een doelmatige en doeltreffende inzet van het subsidie-instrument is deze transparantie toch wel een eerste minimale voorwaarde.



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl